

多元化社会における国家と地方教育当局

イギリス新労働党 LEA 政策を対象として

清田夏代

序章 問題の所在

2000年の教育改革国民会議で金子郁容氏がコミュニティ・スクール構想を提唱して以来、にわかになが国でも「新しいタイプの公立学校」制度の設立が現実味を帯びてきた。2001年12月の規制改革推進会議の第一次答申においては、コミュニティ・スクールについての法的措置を2003年内に行うとの提言がなされ、同答申に基づき閣議決定された。

『調査と情報第394号新しいタイプの公立学校——“コミュニティ・スクール”の可能性——』(国会図書館文教科科学技術課2002.7.22以下IB394)によれば、「コミュニティ・スクール」の概要は、①設置主体は市町村、②市町村が校長を募集するとともに、有志の提案を市町村が審査して学校を設置、③校長がマネジメント・チームを任命し、教員採用権(人事権)を持って学校経営を行う、④学校ごとに設置する地域学校協議会が、定期的に学校経営とその成果をチェックする、というものである(IB394:2)。その特徴は①自発性に基づく(「学校を作りたい」という個人・有志の意志により作られるものであること…)、②校長が人事権を持つ、③地域学校協議会の設置、情報開示、地域学校協議会によるチェックと結果責任などであり、狙いは教育界全体の活性化、上下関係ではない学校運営をおこなうこと、などである(IB394:2-3)。

金子氏によればこれらの構想は「アメリカのチャータースクールやイギリスの『自律的学校運営(Local Management of Schools)』を参考にして生まれてきた」(金子2002:271)ものである。イギリスにおけるLMSは、1988年教育改革法によって導入されたものであり、それまで地方教育当局が持っていた学校の予算運営や教職員の人事管理などの権限を各学校に委譲して、各学校で自主的な学校運営ができるようにしたもので、各学校に設置が義務づけられた「学校評議会(school governing body)」(注1)によって意思決定される。また、校長権限の拡大も重視されている。

清田夏代(せいだ なつよ) 東京都立大学大学院人文科学研究科博士課程

LMSは保守党政権下で制度化され、新労働党政府に引き継がれた。新労働党が教育政策方針を明らかにしたとき、多くの人々は保守党との連続性に注目した。大田直子氏によれば労働党支持者の多くは、ブレアがサッチャーとは異なる方向へイギリスを導くと期待したが、「大方の予想を裏切り、現実にはブレアは『サッチャーの息子』と揶揄されるほどサッチャーの路線を引き継いでいると看做されている」(大田2002a:220-1)。確かに学校の自律性を認める政策はこれまでの労働党にはなかったのであり、その意味でブレアの政策が保守党の引き写しと見られることには一定の妥当性がある。

しかし、新労働党は保守党の改革をそのまま継承したのではない。保守党の教育政策はLMS導入と並行してLEAの権限を削減し、学校制度を市場原理によって活性化することを意図するものであったが、これに対して新労働党の政策は後述するように学校の水準と枠組に関する1998年法によって再びLEAに権限を与えるものとなっている(小松1999)。保守党と新労働党は共にLMS制度を重要視するのであるが、LEAに対する両者の政策は大きく異なっているのである。保守党と新労働党のLEA政策の違いに焦点をあてるならば、両党の構想する教育制度には正反対の理念が内包されており、それは、両党の政策の結果として組織される教育行政制度が、実践的には全く異なったものであることが明らかになる。

わが国の「新しい公立学校」制度構想がイギリスのLMS制度をモデルとすると謳いながら真剣に検討されている現在、保守党と新労働党の教育政策の差異を明らかにすることは、今日の教育改革の方向性について確固とした理念的基盤を示すためにも意義のあることであろう。本論は、主に政策文書、法文などを分析することにより、保守党と新労働党の教育改革におけるLEA政策の理念と実践の違いを明らかにし、特に新労働党政権下における教育相のLEAに対する具体的な介入の状況を検討することによって、イギリスにおける教育行政制度の新しい姿を解明することを課題とする。

第1章 保守党教育政策の継承

1 保守党のLEA政策

「1988年は明らかにLEAの役割と機能を運命づける分水嶺を作り出した不吉な年であった」(Brighouse, T., 2002:191)とT.ブリッグハウスはいう。保守党は1988年教育改革法によって「学校が自らを管理する責任を負う」という理念をうちたてた。同法が導入したものは具体的には、国庫補助金維持学校(GMS)の設立(第4章)、シティ・テクノロジー・カレッジ(CTC)の設立(第105条)、さらに、通学区の廃止(open enrolment)(第2章)、運営費、学校予算に対する学校の裁量権の学校評議会への委

譲（第 33-6 条）による自律的学校運営（LMS）制度の導入などである（1988 年教育改革法の各規定については大田 1992b 参照）。同法は従来の LEA に管理されてきた個々の公立学校に大幅な裁量権の拡大を認めるものであった。このことは LEA にとっても決定的な意義をもつものであった。

LEA は「選挙によって選ばれ、あらゆる目的に対する責任をもつ地方自治体」（Sharp 2002:197）である。20 世紀初頭に制度化された LEA の成立は、政治的には、「地方政治においては既に十分に確立され表現されてはいたが、依然として国家の舞台には登場していなかった労働運動が、学務委員会（school board）の時代においてよりも、この新しい LEA の働きに対して一層直接的な影響力を行使できるようになった」（Lowe 2002:151）と言われている。その帰結は、1980 年代当時、保守党の目からは、LEA が「低い学力水準、現代のテクノロジーと将来の職業への不十分な対応、待遇が悪く不満が一杯の教師、不十分な教育予算、不適切な学校管理という諸々の欠陥を抱えている」（望田 1996: 247）ものと厳しく批判されるものであった。1988 年法における学校への管理権限の委譲は、こうした LEA 制度の欠陥を市場競争の教育への導入によって是正することを目ざすものであった。教育という「自由市場」において親の選択の行使によって出現する「集団的知恵」の方が優れたものとみなされ、LEA に体现される官僚的統制は排除されることになる。LEA の役割は極めて補助的なものに限定されてゆくのである（望田 1996:247-9）。

ニュー・ライトの改革提案の中で例外なく要求されたのは LEA の「解体」であったと、望田研吾氏は言う（望田 1996: 253-4）。その背景にあったのは、平等主義イデオロギーの押しつけと、親の選択の自由拡大を阻害している LEA に対する敵意であった。ロイ・ロウもまた、「もしマーガレット・サッチャーの下での中央政府が脱専門家主義の主体であったとすれば、いろいろなやり方で教師たちの中心的な役割を請け負うために闘ったのは LEA であった。LEA の役割が外されつつあったとうのは、疑いなく、彼らの権限と影響を弱めようとする中央政府の決意が強まった結果であった」（Lowe 2002:157）として、政府と LEA の対立関係について言及している。

1988 年法において重要な位置を占めていたのは、公立学校の LEA からのオプトアウトの規程であった。1988 年法第 52 条第 8 項は、LEA が維持する公立学校（ボランタリースクールとカウンティスクール）がオプトアウトして GMS に移行することを申請する際には、LEA がその学校に対する維持を停止するという申し出が公表されている必要があるということを規定しているが、この条項がまさに LEA 潰しそのものであるということは、誰もが認識するものであった。そのことは法案審議過程からも明らかである。ロッチデール出身のシ ril・スミス議員は、法案第 38 条の審議において、これが地方行政の解体に関わる「教育改革法案全体の中で最も重要な部分」（Hansard, vol.130, clm.438）であると述べ、またマーティン・フラナリー議員はより直接的な表現で、オプトアウトを「公選の LEA に対する復讐」と評していた（clm.446）。オプトア

ウトと GMS の導入についての規定は、誰の目から見ても LEA の権限を縮小させることを目的とするものであった。

2 保守党と新労働党の連続性

新労働党の政策が「サッチャリズムの政策の大部分を継承した」(Giddens 1998=1999:77) ということは、新労働党の政策文書の中に自覚的に示されていることである。新労働党政権成立に先立つ 1995 年政策文書『多様性と卓越性』の中では、LEA のメンバー、LEA が管理する学校と GMS の両方の親、学校長、教員たちとの議論によって現行制度における良い点を保持し、悪い点を改善しながら、合意に基づく変革を達成することが企図されている(1995:4)。大田氏はブレアの主張を要約して以下のように紹介している。

彼(ブレア)らはサッチャーが取り組もうとしたイギリス社会の再生の必要性を認める。それは国家が過度に介入し、非効率的であり、非応答的であること、労働組合実力者(barons)の増長、福祉制度の発達が必要とする税金を必要としていること、経済に対する過剰な規制が企業を苦しめ、努力に相応しい報酬を与えないでいるといった「悪」であり、これらを認識することは伝統的労働党支援者も同じである(大田 2002b:418)。

さらに大田氏は、新労働党の政策における「品質保証国家」的要素について以下のように論じる。

新労働党の教育政策は、人的投資論を中核とし、中産階級を公共領域に巻き込むことを目論みつつ、教育水準の上昇のために、ファンデーションスクール、ボランティアスクールといった独立性の高い公立学校および私立学校を含む公教育サービスの供給主体の多様化を実質的に促進し、かつ、国家によるサービス内容(ここではナショナルカリキュラム)の決定とモニター機能をさらに充実した強力な枠組を有しているということがわかる。ここから「品質保証国家」的枠組は政党の違いを越えて機能していることが確認され、ここに装置としての「品質保証国家」の完成を見ることはそれほど無理ではないだろう(大田 2002b:428)。

新労働党の 1995 年文書は、①学校は自らを管理する責任を負う、②アカウントビリティは中央政府という国家レベルだけではなく、親やコミュニティなど局所的にも存する、③資金拠出は公正かつ公開で行わなければならない、④入学手続は公正でなくてはならない。11 プラス試験を通した選抜に戻ってはならず、資源の効率的な使用のため

の理に適った計画を伴っていなければならない(1995:1)という四つの原則が新労働党の学校教育のためのアプローチを支配するということを述べている。これらの中で「学校は自らを管理する責任を負う」という1988年法で打ち出された理念が原則の第一に掲げられているように、新労働党の新しい方針においてもLMSは重要な位置を占めるものであった。LEAから学校に委託される学校予算を当時の保守党政権時の85%から、労働党に政権が移った後には90%まで引き上げるという新しい国家目標が設定され、学校はいっそう大きな裁量権を与えられるということが明記されている(1995:1)。

こうして新労働党による保守党路線の一部の継承は自覚的なものである。しかし、それは新労働党の教育政策の一側面にすぎない。では、新労働党による新たな教育改革の理念はいかなるものであったのだろうか。

第2章 新労働党の教育政策理念

1 「パートナーシップ」の構造転換

新労働党による保守党政策の継承の背景には、旧来の労働党の「パートナーシップの原理」に基づいた政策に対する反省があった。大田氏は旧来の労働党の教育政策の基本となったこの原理が、必ずしも「民主的モデルとして期待できるほど民主的なもの」ではなかったということを明らかにしている(大田1992a:3)。パートナーシップの原理の本質については、大田氏の著書(1992)に詳しい。1902年法、1904年法によって、「ナショナル・ミニマム」達成のために中央教育当局をシニア・パートナー、LEAをジュニア・パートナーとするという、イギリスの「教育行政制度の原理」としての「パートナーシップの原理」の原型が完成された(大田1992:319)。それは歴史的には「地方における教育の民衆統制の否定と教育専門官僚による支配の確立という教育行政制度構想」の実現であり(大田1992:324)、国民の教育要求に応えるというよりは、「専門家支配、あるいは専門職としての教師の自由」を強調するものであった(大田1992:325)。これに対して、サッチャーによる保守党の教育政策は、構造的に見れば「LEAと親・地域住民を対抗図式」として描き出し、「親の教育要求権に基づく教育改革」(大田1992:325-6)を理念とするものであった。

サッチャー主義的改革に期待されたものは、労働党政策による専門行政(支配)を脱構築することによる「不効率性」の打破であった。それは裏返していえば、労働党の教育政策に対する人々の不信にもとづくものであった。新労働党の政策文書には、パートナーシップ原理に基づく過去の労働党の教育政策に対する人々の否定的評価を受容する姿勢が明らかに示されている。新労働党は保守党政権のGMSに対する優遇を不公平、不公正なものと批判しながらも、多くの学校がGMS化を希望した動機については理解

を示している。1995年政策文書は、「LEAは官僚主義的で、リーダーシップに欠けると批判されてきた。これが多くのLEA学校がGMSへとオプトアウトした理由である」(1995:13)と述べ、「多くの点で、これ(LEAの官僚制とリーダーシップの欠如)は、LMSの導入によって解決されてきた」(1995:3)と評価し、この問題に取り組む方針を明らかにしたのである。

2 学校教育水準の向上の義務

LMS制度の存続とその強化によって学校レベルでの自律性を高める方針を維持しながら、新労働党は同時にLEAの役割の重要性を認めていた。政権復帰後すぐに制定した学校の水準と枠組みに関する1998年法第5条において、LEAの役割について新たに規定している。それは「LEAは同項が適用する教育供給に関わるその機能が、当局によって水準を上げるという観点で行われる(可能な限りにおいて)ということをお願い負う」という1996年教育法第13条に、地方教育当局が当該地域の教育水準を上げることを目的とした実践をすることを請け負うという規定を追加するものである。すなわち、1988年枠組み法では1996年教育法第13条の末尾に「初等教育及び中等教育の水準を上げる義務」という文言が挿入される。新労働党は初等教育、中等教育における水準を上げる包括的な義務を再びLEAに課したのである。「義務」の付与とは、すなわちその義務の遂行のための権限が新たに付与されるということの意味するものであり、LEAに新たな義務を与えた新労働党の政策はLEAに対する新たな権限と役割の付与を意味するものであった。

ここに新労働党政権下で実践された新たなLEA政策があった。LEAは保守党の教育政策の下では、「1979-1997年の間、多かれ少なかれ政策の連環から排除され、制度を改善し、水準を上げることの障害物と見られてきた」(Fitz, Gorard & Taylor 2002:390-1)。しかし、新労働党政権下において再びLEAは、「中央政府が決定した目標に対処し、学校の業績の水準を上げることで学校を援助するという大きな責任」(Fitz, Gorard & Taylor 2002:391)を与えられたのである。

「学校教育の水準の向上」という課題は、新労働党が保守党から引き継いだ政策である。いわば保守党の教育政策の起点となった1975年の黒書は、総合制中等学校が教育の質の低下を引き起こしているという問題を提起し、総合制、そしてLEAを猛攻撃するものであった(望田 1996:218)が、新労働党において、保守党から継承されたこの課題の達成が逆にLEAの役割として課せられることになったのである。

保守党政権において、個々の学校の自由裁量権の強化とはすなわちLEAの権限の縮小を意味するものであった。しかし、新労働党においては、個々の学校の自律性の拡大はLEAの復権を伴うものであった。

(個々の学校への) 権限の委託は LEA に戦略上の教育問題——評価の改善、新しい供給の発展、学校の業績の援助など——に焦点を当てる機会を与えてきた (1995:13)。

しかしこのことは LEA が学校を統制するという旧来の体制への復帰を意味するものではない。新労働党は「LEA による学校統制の包括的な概念は・・歴史上のものである」(1995:14. 下線部は原文のママ) として、LEA による学校統制という考え方を放棄することを明記している。

LEA による学校統制という概念——GMS に向かう動向を促した——は過去のものである。LEA は学校を統制しない。それをするのは学校である。LEA は地方の民主的な枠組を供給し、全ての学校における水準の向上のためのエージェンシーとなり、支持者となる必要がある。学校の改善の成功が彼らの審判者あるいは審査者となるべきである。そして、LEA と OfSTED が学校を視察し業績についての助言をするように、会計監査委員会と OfSTED が、全ての学校と連絡をとるだけでなく、LEA の実践を観察し助言すべきである (1995:1-2)。

新労働党が打ち出した LEA 政策は、それが一般に受け入れられたいものとなってしまった過去のあり方について批判的見解を示し、新たに生じた動向に対応すべく、LEA の役割、機能の転換を図るものであった。新労働党が LEA の新たな義務として第一に強調したのは学校の水準の向上である。

3 教育関係諸機関の新たなパートナーシップ

かつて保守党は学校業績の水準の向上という課題を「市場原理」、選択と競争によって果そうとした。これに対して新労働党は「学校の改善は——学校、親、雇用者、大学、継続教育カレッジ、そしてともに働くボランティア部門間の——パートナーシップを必要とする」(1995:13)、「学校の改善は——学校、親、雇用者、大学、継続教育カレッジ、そしてともに働くボランティア部門間の——パートナーシップを必要とする」(1995:13) と述べ、「新しいパートナーシップ」によってこの課題を達成しようとする。

新労働党は 1998 年法第 21 条によって新しい三つのタイプの学校——コミュニティスクール、ボランタリースクール、ファンデーションスクール——を設立する。これはすなわち LEA からのオプトアウトによって特権化された GMS の廃止を意味するものであった。こうして全ての公立学校が再び LEA の管理下に置かれることになったのであるが、新労働党が LEA に期待したものは教師や学術機関、親などの間の諸関係を調整し、それらを援助する機関としての役割であった (1995:13)。

「新しいパートナーシップ」の下で中央政府と LEA の関係について、新労働党の政策文書は、次のように述べている。

私たちはまた、最近学校教育の組織につきまわっている問題を克服するために、多くの改革を示唆する。しかしながら、それが効果的に行われるためには、それは結局のところ、ここ 16 年間続いてきた中央政府と地方行政の間の有害な葛藤を終結させなくてはならない (1995:6)。

保守党政府の LEA 政策は、LEA と国家の関係を対立的にのみとらえ、その国家の一元的統制に対する抑制力を排除しようと試みるものと理解することができる。新労働党の政策においては、このような中央政府と LEA の関係は決定的に転換されることが含意されているのである。それはさらに LEA と学校との関係を再定義するものであった。

それらはまた、学校と LEA の続いてきた権力争いの終結も必要とする。学校は自分自身で運営される。LEA が学校を援助するために全ての学校は互いに新しいパートナーシップの関係に入る必要があるし、全てにとっての水準を上げるためには地方行政と中央政府とも新しいパートナーシップを結ばなければならないのである。(1995:6)

新労働党が構想した中央政府、地方教育当局、学校の間の「新たなパートナーシップ」の理念の具体的な制度化の状況については次章で展開する。

第 3 章 新労働党による LEA 政策の実践

1 権限の付与と抑制

1998 年法案の第 2 読会において、モーリー及びロスウェルのジョン・ガンネル議員は「この法案は、LEA に対する保守党の 18 年間の憎悪の後に、様々な役割を LEA に与えるものである」(Hansard, Vol. 303: clm.714) と述べている。1998 年法が LEA に対して新たな役割を付与するものであるということは、法案段階から注目されていた。新労働党政権下の新たな三つのカテゴリーの公立学校のいずれの学校評議会も、学校教育に関わる「ステイクホルダー (stakeholder)」として保護者、LEA、教員、職員、共同選出者 (co-opted)、校長などを学校運営に参加させるものであるが、LEA はその中でも重要な権限を有している。学校はその費用を LEA を通して受け取ること (第 45-8 条)、入学決定方針 (第 88-9 条)、学校の席数の計画 (第 34 条)、人事 (第 54-7 条)

など、具体的な学校運営上の諸事について、学校は LEA と相談の上決定すべきことが規定されている。学校の活動、学校施設の使用、休日や学期など日常的な学校運営については各学校の学校評議会を通して、学校が主体的な活動をすることが可能であることが規定される（第 38-41 条）一方で、それは LEA との合意を通して決定されるとされた。LEA は学校が達成している水準が著しく低かったり、学校が劣悪な状態であると認められる場合、警告を発し、さらに財政委譲の保留、学校の閉鎖などの権限も与えられることになったのである（第 14-7 条、62 条）。

しかし、LEA に重要な権限を与えるこれらの改革は、LEA が再び個々の学校に対して包括的な統制もつという旧来の体制へ復帰するということを意味するものではない。1998 年法で成立した新たな三つのカテゴリーの公立学校に対する「LEA の機能を吟味してみれば、それは LEA の活動に介入し仕事を肩代わりする（take over）教育相の権限を含む」（Fitz, Gorard & Taylor 2002: 378）ものであった。

新労働党は LEA に権限だけを与えたのではない。1998 年法第 8 条は 1996 年教育法第 497 条に、新たに教育相が LEA を統制するための重要な権限を付け加えている。1996 年法第 497 条とは、ある LEA や公立学校の学校評議会などの団体が、それに課されている義務を果していないと教育相が認めた場合、義務不履行であるということとその団体に宣言し、あるいは義務の達成のための命令を教育相が出すことができるということを規定したものである。学校の水準の枠組に関する 1998 年法第 8 条は、この規定に基づく教育相の命令の内容、効力、さらに教育相の命令を執行するための代理人、これに対する各団体の情報開示の義務などに関して、より具体的な規定を付け加えるものであった。

(4)教育相は同項に基づき、以下のことを請け負う目的にとって適切であると教育相が考えるような命令を、当局の役員に命じることができる。

(a)命令に明記されている個人によって当局の代理として当局の費用を用いて職務を果たす。(略)

(5)第 4 項に基づいた命令に明記された個人が、第 2 項が適用する職務に加えて同項が適用する職務を果たすことが適切であると教育相が考えた場合、第 4 項に基づいた命令は、これらの他の職務の遂行にも関わってもよい。そして、このような付加的な職務をこの個人が果たすことが適切であると考えられる場合、教育相は財政上の対価について考慮することができる。

(6)同項に基づいたすべての命令は

(a)教育相が無効にするまで無期限に効力をもつ

(b)明記された全ての命令の目標が達成されるまで（略）効力をもつ

(7)第 3 項、第 4 項に基づき為された全ての命令、教育相の立場で職務執行令状による適用が為されたものには法的強制力がある。

さらに第 497 条 B として、教育相の代理人が当局の敷地に立ち入る権限、視察、当局が保管するすべての情報を求める権限が詳細にわたり認められている(注2)。2002 年教育法において、同条項はさらに修正されている。そこでは「LEA 機能の適切な遂行を保障する教育相の留保された (reserve) 権限」という言葉から「留保された」という形容詞が消されている。この段階で LEA に介入する教育相権限がさらに一般化されたと見なすことができよう。

新たな学校統制権限を付与された LEA の役割は決して無制約なものではない。増大した LEA の権限に対しては情報開示の義務という抑制の装置が準備されているのであり、それは増大した権限を上回る圧力ですらあると認識されるものである。さらにまた、特に機能不全に陥っている LEA に対する教育相による「義務不履行」の宣言、それに続く介入の権限の規程は、保守党によっても実施されなかった程、強力なものであった。

新労働党の「新しいパートナーシップ」の政策構想は LEA の役割を単に復権させたのではなく、LEA を、一方では国家との関係において、他方では学校の自律性との関係において、さらには、親の教育への利害関心との関係において、抑制と均衡の原理を働かせるものであったということができよう(注3)。

2 LEA に対する教育相の介入権限の発動

新労働党の LEA 政策は机上のプランではない。教育相に与えられた LEA に対する介入の権限は、実効性をもつものとなっている。この教育相の介入の基礎となるものは、1995 年政策文書にもその方針が打ちだされていたものであるが、OfSTED と会計監査院が 1997 年教育法第 38 条に基づき共同で行なう LEA 視察である。この視察報告書には満足な点と不満足な点について詳細に述べられており、さらに次の報告書では前回指摘された弱点についての改善の度合も判断される。例えば、ハックニー LEA は 1997 年、1999 年、2000 年に視察を受けているが、第 2 回目の視察の後、教育相は 1998 年法第 8 条に基づく権限を発動し、教育庁長官 (director of education) (注4) に学校改善 (1999 年 7 月 1 日～2000 年 7 月 31 日) と少数民族援助 (2000 年 4 月 1 日～同 7 月 31 日) に関するサービスを外部委託 (注5) させている。この外部委託の結果については 2000 年に視察が行なわれているが、ハックニー LEA はこれに対して十分な結果を示すことができなかった。報告書は以下のように述べる。

先の二つの視察が設定した改善のアジェンダは非常に大きなものである。私たちは進歩の証拠を見つけた。しかしこの進歩は、同 LEA が現在全体的に機能していると結論できるほど十分なものではない。そして進歩が維持され得るということも私たちは信じていない。長官と彼の同僚の退陣はカウンシルの複合的な管理の

引き続き不適切さがもたらす危機の中に潜在していたものに過ぎない。私たちはハックニー LEA が一連の教育改善のための安全で安定した文脈を供給する能力を持っているとは信じない。根本的な変革の時期が来ているのである（ハックニー LEA 視察報告書 2000 年、第 16 段落）。

この後、ハックニー LEA はさらに根本的な構造改革を求められることになるのであるが、一つの LEA に教育相が介入するに至るまでには、LEA の自律的回復能力についての詳細な視察と評価が行なわれているということが理解できるだろう。

OfSTED の視察により、教育サービスの改善についての教育相の介入を受け、その外部委託を始めた LEA が他にも 7 団体——ブラッドフォード、リーズ、イズリントン、サザウォク、スウィンドン、ウォルソール、ウォルサム・フォレスト——存在する。これらはいずれも 1999 年頃に機能不全と判断され、2000 年から 2002 年の間に教育サービスの外部委託に踏み切っている。この外部委託の内容については各 LEA のホームページの中で比較的詳細に説明されている。

外部委託に至る経緯について、筆者は、これら 8 団体及び DfES の担当者に E メールで質問状を送り、DfES の LEA 改善ユニットのダニエル・レイチャー氏（2003.3.4）、イズリントン LEA の教育庁長官ビル・クラーク氏（2003.3.10）、ブラッドフォード LEA の契約（contract）マネージャーのロイ・バラクロー氏（2003.3.17）、ウォルサム・フォレスト LEA の生涯学習サービスの局長代理（acting executive director）のサイモン・ニューランド氏（2003.3.26）からはメールで、また、リーズ LEA の長官キース・バートン氏からはリーズにおける教育サービスに関わる経緯、契約内容等について詳細に記されている文書 ‘Executive Summary--Reference Guide for the Conduct of Business between the Council and Education Leeds--’ (Client Management and Monitoring Unit(eds), Leeds City Council の送付によって回答を受けた。(関係者の方々のご好意に心から感謝するものである。)

レイチャー氏によれば、DfES は教育サービスの外部委託方法に三つの異なるパターンを想定している。

- (1) LEA が契約承諾の責任と譲渡できない法制上の責任を保持しながら、全てのサービスを民間の契約者に渡す。これは契約を管理し契約者と分別のある関係を結ぶ LEA 側の能力を想定している。契約の管理を通して、LEA はその機能に関する責任を保持、サービスは契約者によって LEA のためになされる。
- (2) LEA が所有する独立企業。実際的に、自らの理事会、独立的な議長と最高責任者が存在する完全所有子会社である。これはより民主的な関与を保持しているが、企業からの独立度は低い。
- (3) 独立トラスト。これは LEA から離れた戦略的、管理的責任を持つものである。LEA はサービスに対する教育基金の配当を含めた最終責任を有する。

以下に、具体的な状況については簡単に紹介したい。

- ◎イズリントン LEA：2000年4月から2007年3月までの7年間、ケンブリッジ教育アソシエーツ（CEA）と契約し、1,500万ポンドの学校改善計画を通して教育サービスを外部委託。外部委託タイプ1。
- ◎リーズ LEA：2001年4月、リーズ市議会が全面的に所有する非営利企業となったエデュケーション・リーズが設立され（コンサルタント会社との協議の結果、選ばれた方法である）、リーズにおける主な教育サービスを供給することになった（LCC:7）。
- ◎サザウォク LEA：2001年4月1日、サザウォク市議会はWSアトキンス社と5年契約でPPPの関係に入った。PFI、PPPを通じたベンチャー事業「ニュー・スクール」を推進する。
- ◎ブラッドフォード LEA：2001年7月30日付けで、セルコQAAとの間に10年契約を結ぶ。外部委託タイプ1。
- ◎ウォルサム・フォレスト LEA：2001年9月から5年間、ノード・アングリア社とエイメイ社の教育サービスの共同事業エデュアクションが、学校関係のサービスを請け負う。外部委託タイプ1。
- ◎スウィンドン LEA：OFSTEDの視察結果を受け、競争入札の結果、戦略パートナーとしてトライバル・グループ社と2002年5月27日付けで契約を開始した。
- ◎ハックニー LEA：以前の経緯については、既に述べたが、その後2002年8月1日付けで、ラーニングトラストがハックニーの教育サービスに責任を持つことになった。これはハックニーの教育サービスを運営する独立的な非営利組織である。
- ◎ウォルソール LEA：ウォルソール市議会（MBC）とセルコとの契約で成立した教育サービス機関の新しい名称である、エデュケーション・ウォルソールが、2003年1月1日からLEAの業務管理をするようになった。

外部委託されるサービスの内容は、それぞれの市議会と請負業者間で交わされる契約書によって多少異なるが、学校環境改善や学校運営、校舎の保全、財政管理、人材調達など、従来LEAが請け負ってきた教育サービスの核心部分を含んでいる。

上記のLEAによる教育サービスの外部委託は、すべてOFSTEDの視察報告の結果を受け、教育相から、外部の協力者を探すように指示されたことによる。イズリントンのクラーク長官は「外部委託の命令は、当LEAの学校に対する援助について非常に批判的であるOFSTEDの視察報告の後、1997年教育法（注6）の条項による教育相命令でした」と述べる。ブラッドフォードのバラクロー氏も、「非常に批判的なOFSTED視察結果が教育相介入という結果になったとき、アドバイザーとしてコンサルタントが選ばれたとき」から教育サービスの改善のプロセスが始まったと述べている。また、教育サービスに関するリーズの文書にも、2000年2月のOFSTEDの視察の結果を受けて、市議会とDFESと一緒に、OFSTEDの批判に応え、学校に対する実績やサービスを緊急に改善できるように、プライスウォーターハウス・クーパー社（PwC）をコンサルタントとして指

定したことが記されている（LCC: 7）。DfES レイチャー氏は一般的な過程について以下のように説明していた。

LEA は OfSTED の視察を受ける。省は結果の悪い OfSTED 視察報告書によって破綻しているということが示されたときだけ、介入する。OfSTED が深刻な破綻を見つけ出したとき、私たちは見つけた深刻な問題と闘う方法について、件の LEA とともに、アドバイスのためのコンサルタントを任命する。破綻の同じ原因が見つかれば、多少の程度の違いはあるが、繰り返しそれをする。

さらに、戦略的リーダーシップが弱い、戦略的計画が弱い、ステイクホルダーとの協議とパートナーシップが不適切である、学校改善のための援助が不適切である、サービス援助が弱く「金額相応（VfM）」ということが満たされていない、特別教育ニーズの必要な生徒に対する供給管理が弱いなどといった場合、コンサルタントはサービスを民間企業（注7）に外部委託することを勧める。その手続きは、「DfES と LEA の職員で作られたチームと共に、コンサルタントはサービスの明細をつくる。DfES の事前審査リストにのっている業者から請負の申込みを受け、入札が行なわれる。より望ましい入札者の選抜になり、それから契約折衝を通して進行する。契約はそこでサインされる」と説明されている。

ニューランド氏によればウォルサム・フォレストでは業者の選定は入札で行なわれ、ブラッドフォードのケースについても、バラクロー氏が「DfES の認可リストから会社を選ばれ、それから交渉手続を経ながら業者選定が行なわれる。セルコ QAA は、『望ましい入札者』の四つの業者から選ばれた。詳細な交渉があって、契約書にサインする前に、DfES を含むアドバイザーの助言を受けた」と述べている。イズリントンのクラーク氏は、「LEA は既に教育部門で働いている（サービスの外部委託は新しく長く経験されてはいないが）いくつかの業者から、この仕事のための入札を募る。CEA はそれが供給できる援助の質と契約金という点で、他の業者と競う。教育相は外部委託サービスの費用は同期間に LEA が費やす額と同じものであるということを示している。DfES の事前審査リストというものは存在しない。それはとても競争的なものであった」と説明している。多少の認識のずれは存在するが、教育サービスの外部委託の具体的経緯はおおよそ以上のような過程である。

3 新労働党の LEA 政策の意義

ごく単純化するならば、保守党政府の LEA に対する政策は、LEA の権限をできるだけ排除し、その役割を極めて限定された補助的な立場に置くこと、必要かつ可能であれば完全に廃止にいたらしめること（少なくともサッチャー首相自身がオプトアウト学校

の熱烈な信奉者」であったということは、下院の法案審議過程においても取り沙汰されていた（Hansard, vol.130 clm.436）であった。それが目指したものは機能的な限界に至っていた福祉国家体制の解体であった。社会調整力を失った専門行政による管理に代わって、市場原理こそが新しく効率のよい社会調整原理として正統化されたのである。社会変化に対する社会民主主義の限界という普遍的な状況に直面して、自由市場の哲学を採用したのはイギリスの保守政党ばかりではなかった。しかし、それは腐食的な影響力であると証明された（Giddens 2002:78）。

これに対し新労働党政府の LEA に関する諸立法は、再び LEA に権限を与え、かつ国家機関と個々の学校の両方とパートナーシップの関係を結び教育政策を効果的なものとするための新しい役割を担わされるものである。教育相の介入によって LEA の業務に対して外部委託が求められるように、破綻した LEA の再建のためには市場原理が用いられているが、それは民間企業の経営感覚を実際の教育サービスの運営に活かそうとするものであり、LEA の制度自体を廃止しようとするものではない。この点で、学校を LEA からオプトアウトさせ、学校同士を競わせ、淘汰によって選良なものを残すという保守党の政策とは根本的に異なっているのである。

1998 年法第 5 条により、LEA に教育水準向上の義務を与えた新労働党は、その義務を遂行させる手段として、教育相に対して LEA への介入の権限を与えた。それは外部委託によって当 LEA の所轄地域の学校に対する教育サービスの向上を目指すものである。LEA の教育サービスを外部委託するということは決して LEA の機能を軽視するということを意味しない。それは学校の上位に位置する包括的なサービス機関の質の向上こそが全ての学校の向上につながるという戦略に基づくものであり、あくまでも教育の質の向上の鍵として LEA の役割に固執するものである。新労働党の教育政策は過去の労働党に回帰するものではない。過去の LEA に回帰しないという部分において、保守党の方針を一部引き継ぐものではあるが、その LEA に対する政策は全く異なった理念に基づくものであることが理解されよう。

結 章

新労働党が政権に就き、実際に政策の遂行にあたり始めたとき、必ずしもそれらの施策は好意的には受け入れられなかった。新労働党は保守政権の政策の多くを継承していたがために、特に旧来の労働党の支持者から厳しい批判にさらされることになったのである。しかし、サッチャリズム台頭の背景には世界レベルでの社会状況の変化と社会民主主義の衰退があったのであり、労働党が連続三回の総選挙で敗北したことは、従来の社会民主主義が人々を引きつける力を失ったということを示すものであった（Giddens 2002:3-13）。今日の多くの新労働党政策の批判はこうした歴史の忘却の上に成り立つ

ものであるとギデنزは釘をさしている (Giddens 2002:6)。今日の新労働党の多くの政策理念は、社会政策としての有効性を喪失した過去の左派アジェンダからの意識的な決別なのであった。

大田直子氏が明らかにしたように、福祉国家の終焉後にサッチャリズムが結果的にもたらした国家像は 19 世紀の「自由放任」国家とは異なる「品質保証国家」というべきものであった (大田 1998:81)。それは「学校の自律性と競争を主張する新自由主義」とナショナル・カリキュラムの制定を「総合的に理解しようとした」結果、浮かび上がってきたポスト福祉国家像である (大田 2002a:227)。新労働党もまた、サッチャリズムがもたらしたこの新たな国家像を継承し、「多様な文化的背景を持ち多様な価値観を持つ人々から構成される新しい活力ある社会像を模索する」(大田 2002a:231) 方向で多くの政策を進めている。ギデنزはいくつかの政策を擁護して、多文化社会であるイギリスにおいては権限委譲の政策によって個別の集団のエネルギーを解放することによって可能になると主張している (Giddens 2002:80)。

序章で述べたようにわが国における新しいタイプの公立学校の導入の提言には LMS と呼ばれるイギリスの学校管理の新しい形態に直接に示唆を受けたとする動向が強まっている。この意味でイギリスの政策動向はわれわれにとって、決して無縁のものではない。

イギリスの LEA をめぐる政策には保守党と新労働党という二つの異なった政策主体によって制度化された二つの対抗的なモデルがある。これらのモデルは教育の公共性という観点からは相当に異なった担い手を想定することとなる。確かに両政府は地方分権と権限の委譲という点で同一の政策を展開してきた。新労働党においても、多文化社会においてこれらは個々の集団にとっての民主主義を拡大し、それらが持つエネルギーと主導権を解放するものである (Giddens 2002:80)。しかし、サッチャリズムのそれが公共領域の縮小と専門家主義の抑制と同義であったのとは対照的に、新労働党は急速に変化する世界に対応する新しい社会民主主義政党として、公共機関の役割と公共の領域を擁護し活性化する新たな方法を模索することを課題としていた (Giddens 2002:78)。教育も含むより大きな政治制度改革を見るならば、サッチャーのそれを大ロンドン・カウンシルの廃止などに象徴される二次的権力の排除に集約されるものと見なすならば、新労働党のそれはそれらの回復に関わるものである。前者の場合、二次的権力の排除は強力で集権的で強力な最小の政府を必要とした。しかし後者の二次的権力の復権による公共領域の再活性化のためにも、「強くて活動的な政府が必要となる。それは公益を促進することを求められる。差別化された複雑な世界においては、国家レベルでの政府の再活性化が、局地的で個別的な民主力の分権と拡張によって達成されなくてはならない」(Giddens 2002:78-9)。新労働党のモデルでも教育相は LEA に対して大きな権限を付与され実際にそれを発動している。この国家モデルも決して弱いものではない。しかし、国家と人々に介在する中間権力に重要な役割を担わせ、それを十分に機能させようとする

るこの国家観は、国家による一元的な公共性の体現を主たる政策理念（いわゆる大きな政府の理念）としていた以前の労働党のそれとは決別するものである。しかし、それ以上に、市場という、中間機関を存在させないシステムのなかで諸個人が競争的關係におかれ、それに対する唯一の上部機関としての国家が最小にして最強の存在となる保守党政府が依拠した新自由主義のそれとは大きく異なっている。

保守党政権下の教育制度において、LEA という中間組織を媒介せず個々の学校が国家と直接的に対面し、それぞれが競争的關係におかれることによってそこに生じたのは、まさに弱肉強食の市場的關係であった。かつてウォルフォードはこれを以下のように批判した。

1993 年教育法は、全ての学校を特定の領域において『専門化』することと、現代的なタイプの GMS を作ることによって、多様性を奨励した。このことは、全ての学校を生徒に対する市場競争に巻き込んだ。学校は自分たちを親に売り込むことにかかなりの精力を費やし、その質を問う様々な学校ランク表における自分たちの位置を気にしていなくてはならなくなった。学校教育は、容易に計測できるものとなった (Walford 1994:162)。

そして、氏は保守党政府の政策について、「全ての中等学校は将来に向けての適切な計画がなされるように LEA に戻されなくてはならない」(Walford 1994:165) と、LEA の復権を訴えた。

しかし、ウォルフォードもまた「[LMS によって] 学校運営の多くの日常的な側面は個々の学校のレベルでより効率的に、そして効果的に扱われてきたのであり、これらの利益は保持される必要がある」(Walford 1994:165)と認識していた。そしてその上で「長期的計画を奨励し、経験と施設の共同的共有を促進する」(Walford 1994:165) ために、GMS や CTC を廃止し、全ての学校が LEA に戻されるべきであるということを主張したのである。

自主団体は特有のエートスを持っていたり特定の信条を認める公立学校を設立することを認める公立学校を設立することを認められるべきである。しかしながら、これらの学校をエリート主義的なものや、差別主義的なものにしないためには、これらの学校が LEA の統制下に置かれる必要がある。それらは 1993 年教育法が目論んだような GMS であるべきではない。それは他の学校と共同し、LEA が供給する利益を分かち合うことができる、LEA 管轄内の学校であるべきである。それらは他の学校と同じナショナル・カリキュラムを扱わねばならない (Walford 1994:166)。

ウォルフォードは新労働党政府の樹立に先立つ 1995 年の政策文書に先立って、保守党政策の「選択と多様性」の結果生じる社会的不平等の増大などの弊害をよりよく抑制するため、公教育制度が再び LEA の手に戻され、国家と学校間に介入することによって、自律的学校運営の制度による多様性を維持しつつ学校間の非競争的な調整が図られるという、LEA の機能の可能性を論じていた。

すでに述べたように新労働党政権は 1998 年法によって GMS を廃して LEA の管轄内に置くことを決定した。ウォルフォード自身は新労働党の政策に対しては保守党政府との連続性の強さを批判的に問題視しているが、ウォルフォードが保守党の政策を批判して提起した LEA の役割の強調と LMS の「利益の保持」とが、新労働党の政策の中心的なモチーフとなっていることは認められるべきであろう。LEA による教育サービスを民間に外部委託したことの効果を検証することは今後の課題となるが、少なくとも新労働党によるこの新たな LEA 政策が公立学校制度の専門家主義による機能不全状況を改善し、全体的な学校の水準を向上させるための一つの試みであることは間違いない。わが国でも新たな公立学校設立の提案が教育委員会排除を伴ってなされつつあるが、公教育の制度改革において教育委員会をどのように位置づけるかは、教育行政における国家の役割そのものに関わる問題である。新労働党の LEA 政策は中間機関としての教育委員会制度の一つの改革可能性について示唆を与えるものであるといえよう。

注 1 governing body は通常、学校理事会と訳出されているが、もともと私立学校であったボランタリースクールには日本でいう理事会にあたる foundation body が存在している。このため大田直子氏は、混同をさけるため governing body に学校評議会という訳語をあてている（日本教育行政学会第 37 回大会実行委員会編『多元化社会の公教育』同時代社＝日日教育文庫、2003 年 42 頁）。本論もこれにしたがうものである。

注 2 情報開示を強調する教育相の介入権は、LEA だけではなく学校に対しても行使される。

注 3 国家と二次的集団の権力の相互抑制関係に注目したのはデュルケムであるが（清田 2002:365-7）、新労働党の教育政策のなかにこうした理論的発想を認めることができるように思う。

注 4 教育庁長官（Chief Education Officer または Director of Education）。日本ではこれを教育長と訳すむきもあるが、日本の教育長は本来は合議制の行政委員会に専門行政官を代表して参加するアメリカの superintendent にあたるもの。イギリスの場合は地方自治体の事務局の一部局である教育庁の長を指し、いわゆる教育長とは別物である。そのため誤解をさけるために訳語を変えた。

注 5 Outsource あるいは contract out の両方が使われる。

注 6 1996 年教育法あるいは 1998 年法の誤りであろう。

注 7 現在教育サービスの外部委託を請け負っている会社の中にはエイメイ、WS アトキ

ンス、トライバル・グループ、セルコ QAA、ノード・アングリア、ケンブリッジ教育アソシエイツなどがある。エイメイやアトキンス、TG、セルコなど、教育サービスに特化されていない企業は、PPP 政策の推進を受けて、鉄道や高速道路、航空、地下鉄、通信、水運、電力やその他、教育領域意外にも幅広い領域に渡り、民間部門だけではなく公共領域においてもアウトソーシングを請け負っている。

参考文献

- 大田直子 (2002a) 「イギリスの教育改革——『福祉国家』から『品質保証国家』へ——」『現代思想』第 30 号第 5 号, 青土社, 2002.4.
- 大田直子 (2002b) 「イギリス新労働党の教育政策——装置としての『品質保証国家』」『教育学年報第 9 巻』世織書房, 2002.
- 大田直子 (1992) 『イギリス教育行政制度成立史——パートナーシップの原理の誕生——』東京大学出版会, 1992.
- 金子郁容 (2002) 『新版コミュニティ・ソリューション』岩波書店.
- 小松郁夫 (1999) 「地方教育行政の改革——学校の『批判的友人』としての地方教育行政のあり方——」『学校経営』第 44 巻第 6 号, 第一法規 1999.6.
- 清田夏代 (2002) 「デュルケム教育=社会理論の一考察」『教育学年報第 9 巻』世織書房, 2002.
- 望田研吾 (1996) 『現代イギリスの中等教育改革の研究』九州大学出版会.
- 日本教育行政学会第 37 回大会実行委員会 (2003) 『多元化社会の公教育』同時代社=日
日教育文庫.
- Brighouse, Tim. (2002) "The View of a Participant During the Second Half—a Perspective of LEAs since 1952", *Oxford Review of Education*, Vol.28, No.2&3, June & September 2002.
- Fitz, John., Gorard, Stephen. & Taylor, Chris. (2002) "School Admissions after the School Standards and Framework Act: bringing the LEAs back in?". *Oxford Review of Education*, Vol.28, No.2&3, June & September 2002.
- Giddens, Anthony. (2002) *Where Now for New Labour?*, Policy network.
- Giddens, Anthony. (1998) *The Third Way* (佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社 1999) .
- Labour Party (1995) *Diversity and Excellence*.
- Lowe, Roy. (2002) "A Century of Local Education Authorities: what has been lost?". *Oxford Review of Education*, Vol.28, No.2&3, June & September 2002.
- Sharp, Paul.(2002) "Surviving, not Thriving: LEAs since the Education Reform Act of 1988", *Oxford Review of Education*, Vol.28, No.2&3, Jun. & Sept. 2002.
- Walford, Geoffrey. (1994) *Choice and Equity in Education*, Cassell.